

Булгакова Д.О.

Харківський Національний Університет Внутрішніх Справ

ОСОБЛИВОСТІ ВЕРХОВЕНСТВА УСТАНОВЧИХ ДОГОВОРІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Особливостями верховенства установчих договорів ЄС є пріоритет цих документів щодо міжнародних договорів, які держави-члени ЄС укладають з третіми країнами та міжнародними організаціями, а також щодо національного законодавства країн-членів, включаючи і акти найвищої юридичної сили (конституції). Зупинимось на цих особливостях детальніше. У літературі підкреслюється, що «міжнародні угоди, укладені Співтовариством та/або державами-членами із третіми країнами, не повинні суперечити букві та духу установчих договорів». При цьому посилання робилось на принцип лояльності, закріплений у статті 10 Договору про Європейське Співтовариство. Із цієї вимоги випливає, що держава-член при реалізації своєї міжнародної провособ'єктності не повинна не тільки порушувати обов'язки, прямо взяті на себе в рамках Договору про ЄС, але й співвідносити усі інші угоди, що укладаються, з цілями вищевказаного Договору. «Саме так право Євросоюзу рекомендує правила, в межах яких неможливе прийняття міжнародних договорів, що зачіпають інтереси Європейських Співтовариств і Євросоюзу».

На нашу ж думку, ст. 10 Договору про ЄС накладає більш широкі обмеження — на всі дії країн-членів, і в тому числі на міжнародній арені. Таким чином, створюється примат права ЄС над усіма іншими міжнародно-правовими обов'язками держави-члена (за невеликими винятками обов'язків, взятих до вступу в ЄС, якщо останні не стосуються положень вказаного договору).

Варто окремо підкреслити, що положення цієї статті стосуються будь-яких міжнародних договорів, незалежно ані від конкретної сфери, ані від суб'єктів. Саме тому можна й говорити про існування пріоритету, оскільки держава-член перед укладенням такого договору повинна впевнитись у тому, що його укладення не лише не суперечить обов'язкам, прямо взятих у відповідності до установчих договорів ЄС, але й не поставить під загрозу досягнення цілей, які в цих договорах вказані. Цей же принцип залишився і у Лісабонській редакції установчих договорів. Зокрема пункт 3 статті 4 Договору про ЄС вказує на обов'язок країн-членів по-перше, здійснювати будь-які заходи загального або спеціального характеру, які здатні забезпечити виконання обов'язків, що виникають із установчих договорів або з актів інститутів Союзу. А по-друге, створюють сприятливі умови для виконання Союзом своїх завдань та утримуються від будь-яких заходів, здатних поставити під загрозу досягнення цілей Союзу.

Таким чином, можна стверджувати, що пріоритет установчих договорів щодо угод держав-членів із третіми країнами продовжує залишатися однією із специфічних рис цих документів, незважаючи на те, що деякі вчені

доволі критично підходять до реалізації цього теоретичного положення на практиці.

Верховенство установчих договорів ЄС щодо національного законодавства має більш складний механізм, а верховенство щодо національних конституцій можна вважати ще однією унікальною властивістю цих документів. Варто зазначити, що пріоритет міжнародного права над національним є загальновизнаним стандартом. З урахуванням деяких особливостей, це загальне правило визначає, що ратифіковані національним парламентом договори мають пріоритет по відношенню до норм національних законів та підзаконних актів.

Специфікою ж верховенства установчих договорів ЄС по відношенню до національного права країн-членів є його основа — верховенство базується не на нормах національного чи міжнародного права, а на визнання верховенства усієї системи права ЄС по відношенню до національного права. З цієї тези випливає і друга унікальна особливість — верховенство установчих договорів ЄС по відношенню до конституції (інших національних документів вищої юридичної сили).

Суд ЄС відстоює позицію щодо особливостей правопорядку Співтовариства, природа якого не допускає можливості застосування національних актів, що суперечать йому, оскільки така практика безумовно призвела б до ризику існування самого правопорядку ЄС. Як справедливо зазначається у доктрині, Суд ЄС стає твердим та непохитним, якщо необхідно захищати дотримання норм права Співтовариства. Будь-який сигнал слабкості, затримки або поступки може зруйнувати або поставити під загрозу сам інтеграційний процес

Отже право ЄС та національне право розглядаються як дві паралельні системи, а дотримання принципу верховенства — як гарантія застосування саме права ЄС у всіх випадках, коли між цими правовими системами виявляється колізія. Варто ще раз підкреслити різницю між зазначеним підходом до розуміння верховенства у ЄС та загальновідомим пріоритетом норм міжнародного права над національним. У праві ЄС верховенство розглядається як пріоритет однієї системи над іншою — права ЄС над національним правом. Саме тому будь-який акт органів ЄС найменшої сили має пріоритет над конституцією країни-члена — тобто документом найвищою юридичної сили. Пріоритет міжнародного права базується на положеннях конституції кожної окремої країни. При цьому мова йде не про системний пріоритет, а про окремі конкретні документи, а місце норм міжнародного права в ієрархії нормативно-правових актів визначається самою державою. На прикладі України це чітко демонструє стаття 9 Конституції, яка по-перше, обмежує застосування міжнародного права на території нашої держави лише міжнародними договорами, залишаючи поза правовим полем такі загальновизнані джерела права, як звичай та загальні принципи права. А по-друге, забезпечує, так би мовити, вставку міжнародних договорів у вже існуючу правову систему України, не визначаючи при цьому їх місця у ієрархії внутрішньодержавних джерел права. Нема необхідності підкреслювати, що у такому випадку кон-

ституція країни продовжує залишатися документом найвищої юридичної сили.

Варто погодитись із думкою деяких вчених проте, що саме застосування доктрини примата права ЄС по відношенню до національних конституцій ілюструє суттєву особливість правової системи Європейського Союзу. При цьому доволі цікавою є думка британських вчених про те, що принцип примату права ЄС сформульований на основі міжнародно-правової природи установчих договорів, у більшій мірі залежить від конституційного, ані ж міжнародно-правового тлумачення. На нашу думку мова здебільшого йде про сприйняття, або ж несприйняття концепції примату права ЄС з боку країн-членів, оскільки питання статусу національної конституції є не лише правовим, але й політичним питанням. У цьому контексті було б доречним навести думку деяких вчених про відсутність будь-якого конфлікту між конституціями та нормами права Співтовариства, оскільки конституція продовжує діяти в повній мірі в тих сферах, які продовжують залишатися у суверенній власті країни-члена. А в сферах, переданих Союзу, застосовується комунітарне право. Із цього витикає необхідність для країн-членів пристосувати свої конституції до вимог права ЄС. Навряд чи такий підхід може витримати серйозну критику, оскільки необхідність пристосування вже вказує не лише на наявність суперечностей, але й на більш високий рівень правової системи ЄС, оскільки пропонується пристосувати національне право до права ЄС, а не навпаки.

Наш підхід щодо залежності реалізації принципу верховенства від його сприйняття країнами-членами підтверджується розвитком подій у ЄС, коли розв'язання цієї проблеми перейшло до конституційних судів країн-членів. Як зазначають дослідники, у деяких країнах-членах визнання принципу верховенства права ЄС не викликало будь-яких особливих проблем (країни Бенілюкс), в інших — суди сприймали цю доктрину із застереженнями щодо процедурних аспектів (Італія) або відповідності права Співтовариства концепції дотримання основних прав людини (Італія, Німеччина). Щодо інших країн, то на думку Ж. Вейлера, частина країн відразу ж сприйняла цю доктрину, інша частина відмовилась від її визнання (Франція). На думку Б. де Вітте, теза про абсолютний примат права ЄС над національним правом, включаючи конституційні норми, була сприйнята не всіма Верховними Судами країн-членів. При цьому суди визначали привілейований статус права Співтовариства не в силу його особливої природи, як це робив Суд ЄС, а на основі авторитету власних національних правопорядків.

Остаточно концепція примата права ЄС утвердилась лише у сімдесятих-восьмидесятих роках двадцятого сторіччя, коли країни-члени зробили знакові кроки, що не залишали місця для сумнівів відносно їх сприйняття даного принципу.